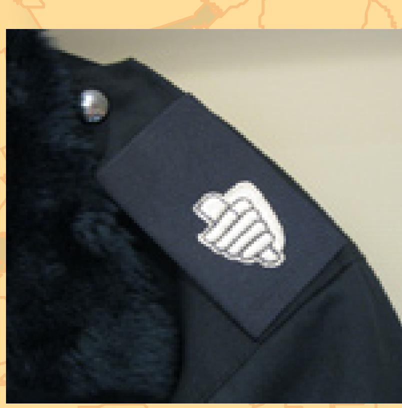






INVENTARISATIE PREVENTIE-
EN HANDHAVINGSPLANNEN
DRANK- EN HORECAWET 2015

Plannen in kaart

B. Bieleman

A. Kruize

R. Mennes

INTRAVAL
Onderzoek en Advies

PLANNEN IN KAART

Inventarisatie preventie- en handhavingsplannen
Drank- en Horecawet

Maart 2015

INTRAVAL
Groningen-Rotterdam

VOORWOORD

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen Drank- en Horecawet (DHW) geïnventariseerd. In 2013 is het toezicht op de Drank- en Horecawet gedecentraliseerd naar gemeenten. De gemeenten zijn sindsdien verantwoordelijk voor de uitvoering van de DHW. Het verplichte preventie- en handhavingsplan is in feite de bekrachtiging daarvan. Op grond van artikel 34a DHW zijn gemeenten verplicht om per 1 juli 2014 een dergelijk plan te hebben.

Voor de inventarisatie diende in februari en maart 2015 veel informatie te worden verzameld bij alle gemeenten in Nederland. Naast het verzamelen van de preventie- en handhavingsplannen DHW moest tevens de inhoud van de plannen worden gecheckt en de kwaliteit ervan worden beoordeeld. Bovendien moest worden nagegaan in hoeverre gemeenten beleid voeren op het gebied van hokken en keten en of gemeenten gebruik maken van optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties. Het verzamelen en verwerken van al deze informatie is gedaan door de (junior) onderzoekers Thomas Bokdam, Nicole Nederhoed, Maurits Sijtstra en René Voogd. Daarnaast hebben de (senior) onderzoekers Annelies Kruize, Ralph Mennes, Maurits Sijtstra en Jacco Snippe de kwaliteit van de plannen beoordeeld. De hoofdstukken in het rapport zijn samengesteld door Annelies Kruize, Ralph Mennes en Bert Bieleman. Het totale project is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Bert Bieleman.

Vanaf deze plaats willen wij onze dank uitspreken aan de deskundigen vanuit de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), gemeenten, juridische advisering en het ministerie van VWS voor het meedenken over de opzet van de kwaliteitsmeter. Door hun betrokkenheid en positief-kritische bijdragen is het gelukt om een goed meetinstrument samen te stellen. Ten slotte willen wij alle gemeenteambtenaren bedanken die ons de gevraagde informatie hebben verstrekt. Zonder hun medewerking was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens INTRAVAL,
B. Bieleman — Groningen-Rotterdam
A. Kruize — Maart 2015

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

In 2013 is het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) gedecentraliseerd naar gemeenten. Daarnaast is per 1 januari 2014 de leeftijdsgrens voor alcohol (zwak-alcoholhoudende dranken) verhoogd van 16 naar 18 jaar. De gemeenten zijn sindsdien de uitvoerders van het Nederlandse alcoholbeleid. Het verplichte preventie- en handhavingsplan is in feite de bekrachtiging daarvan. Op grond van artikel 34a DHW zijn gemeenten verplicht om per 1 juli 2014 een dergelijk plan te hebben.[1] Het preventie- en handhavingsplan focust zich op het gemeentelijke terrein waar alcoholpreventie en handhaving van de DHW samen komen en elkaar kunnen versterken.

Preventie- en handhavingsplan

Artikel 43a lid 2 en 3 van de DHW omschrijft de minimale eisen waaraan het preventie- en handhavingsplan moet voldoen:

- Lid 2: het plan bevat de hoofdzaken van het beleid betreffende de preventie van alcoholgebruik, met name onder jongeren, en de handhaving van de wet.
- Lid 3: in het plan wordt in ieder geval aangegeven:
    a. wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
    b. welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
    c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
    d. welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

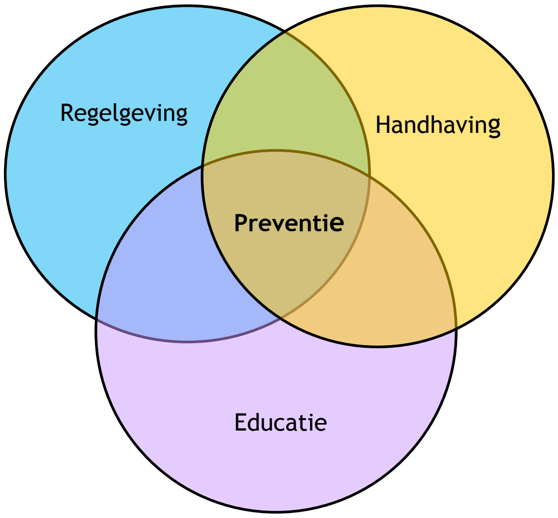
Aangezien het een preventie- én handhavingsplan betreft is het de bedoelding dat de gemeenten hun plan baseren op een integrale beleidsvisie. Dit betekent dat meerdere afdelingen binnen de gemeenten – en dus ook meerdere typen maatregelen – worden ingezet bij de aanpak van de alcoholproblematiek. Het Trimbos-instituut stelt in het ‘Model preventie- en handhavingsplan’ dat zij heeft opgesteld voor om het preventiemodel van Reynolds[2] als uitgangspunt te nemen.

Het preventiemodel van Reynolds kent drie beleidspijlers, te weten: educatie; regelgeving; en handhaving. De pijlers staan deels op zichzelf, maar overlappen elkaar

[1] Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht.
[2] Reynolds, R.I. (2003). Building Confidence in Our Communities. London: London Drug Policy Forum.

ook deels (zie figuur 1). In de overlap komt het integrale preventiebeleid - in dit geval gericht op alcohol(gebruik) - terug.

Figuur 1 Preventiemodel van Reynolds



Onderzoek

In de zomer van 2014 heeft STAP in opdracht van het ministerie van VWS een onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen. Uit dit onderzoek bleek dat 117 (44%) van de 266 ondervraagde gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, voor 1 juli 2014 een preventie- en handhavingsplan hadden vastgesteld.[3]

Het ministerie van VWS heeft naar aanleiding van de uitkomsten van het rapport aangekondigd begin 2015 weer een onderzoek te laten doen naar de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen. Op verzoek van de Tweede Kamer moet tevens worden nagegaan wat de kwaliteit van deze plannen is. Verder is met de Tweede Kamer afgesproken dat zal worden nagegaan in hoeverre gemeenten beleid voeren op het gebied van hokken en keten en of gemeenten gebruik maken van optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties. Het ministerie van VWS heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL opdracht gegeven voor de uitvoering van de inventarisatie naar de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen en de aanvullende bepalingen.

[3] STAP (2014). Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet. Analyse stand van zaken 2014. STAP, Utrecht.

1.1 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen staan in het onderzoek centraal:

1. Hoeveel gemeenten hebben hun preventie- en handhavingsplan inmiddels vastgesteld?
2. Zijn de in de wet verplichte onderdelen opgenomen in het plan (artikel 43a DHW)?
3. Wat is de kwaliteit van de vastgestelde plannen?
4. In hoeverre voeren gemeenten beleid op het gebied van hokken en keten?
5. Maken gemeenten gebruik van de optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties (artikel 25d DHW)?
6. Indien gemeenten een verbod op prijsacties hanteren, levert dit problemen op met buurgemeenten? Zo ja, zou dat effect vermeden kunnen worden met een meer regionale benadering?

Hierbij kunnen de eerste drie vragen worden gezien als de uitwerking van de stand van zaken van de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten en de kwaliteit van deze plannen. Onderzoeksvragen vier en vijf kunnen worden beschouwd als relevante verdiepingsvragen. De zesde en laatste onderzoeksvraag is een vervolgvraag naar aanleiding van onderzoeksvraag vijf.

1.2 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt per onderzoeksvraag aangegeven welke activiteiten in februari en maart 2015 zijn uitgevoerd om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden.

Onderzoeksvraag 1

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoeveel gemeenten hun preventie- en handhavingsplan inmiddels hebben vastgesteld zijn de volgende activiteiten ondernomen: raadplegen database van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV); zoeken op internet; en telefonisch contact met gemeenten.

Het CCV heeft in december 2014 gemeenten opgeroepen om hun preventie- en handhavingsplan op te sturen, zodat ze deze kunnen opnemen in hun database preventie- en handhavingsplannen. Inmiddels hebben ruim 130 gemeenten aan deze oproep gehoor gegeven. De plannen van deze gemeenten zijn opgenomen in de database.

Van de overige gemeenten van wie het plan niet in de database is opgenomen hebben we in eerste instantie op internet (voornamelijk op de sites van de gemeenten zelf) gezocht of er iets bekend is over hun preventie- en handhavingsplannen. De zoekactie op internet is gedaan aan de hand van bepaalde zoektermen in combinatie met de naam van de desbetreffende gemeente, zoals: preventie- en handhavingsplan; Drank- en horecawet; preventie; handhaving; alcoholbeleid; en dergelijke.

Indien we van een gemeente zowel in de database van het CCV als op internet geen preventie- en handhavingsplan hebben gevonden, hebben we telefonisch contact opgenomen met de desbetreffende gemeente. Uiteindelijk hebben we alle 393 Nederlandse gemeenten bereikt. Alle gemeenten (393; 100%) hebben aangegeven wel of geen preventie- en handhavingsplan te hebben.

Onderzoeksvraag 2

Bij de tweede onderzoeksvraag gaat het om de vraag of de in de wet verplichte onderdelen zijn opgenomen in het preventie- en handhavingsplan. Het plan dient de hoofdzaken van het beleid betreffende de preventie van alcoholgebruik te bevatten, met name onder jongeren, en de handhaving van de wet. In het plan dient in ieder geval te worden aangegeven:

a. wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
b. welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
d. welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Checklist

Om na te gaan of de preventie- en handhavingsplannen de verplichte onderdelen bevatten, hebben we een checklist opgesteld die na overleg met de opdrachtgever definitief is vastgesteld. Naast de verplichte onderdelen hebben we op de checklist tevens ingevuld of de volgende onderdelen wel of niet in het preventie- en handhavingsplan zijn opgenomen:

- *Probleemanalyse*: wordt aangegeven wat bij de start van de uitvoering van het preventie- en handhavingsplan de situatie is op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren, het verkrijgen van alcohol door jongeren en dergelijke.
- *Uitgangspunten en onderbouwing beleid*: wordt als uitgangspunt voor het integraal alcoholbeleid het preventiemodel van Reynolds gehanteerd.
- *Beleidsdoelgroep en –setting*; wordt aangegeven welke leeftijdsgroepen worden onderscheiden en welke settingen daarbij een belangrijke rol spelen.
- *Doelstellingen van het beleid*: worden de algemene hoofddoelstellingen vermeld. Artikel 43a van de DHW schrijft voor dat de doelstellingen van het beleid duidelijk moeten zijn. Op basis van de DHW kunnen twee algemene hoofddoelstellingen worden onderscheiden, te weten: afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar; afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein).
- *Risicoanalyse*: wordt aandacht besteed aan het jaarlijks uitvoeren van een risicoanalyse waarbij inzicht wordt verkregen in de concrete kenmerken van de locaties waar jongeren drinken en waar hun alcoholgebruik voor problemen zorgt.

- *Handhavingsactiviteiten*: worden binnen de handhavingsactiviteiten de volgende stappen onderscheiden: hotspots inventariseren; interventiestrategie bepalen; uitvoeren van de interventiestrategie; en effectmeting en evaluatie.

Uitvoering

Voorafgaand aan de inventarisatie van de plannen hebben de (junior) onderzoekers een instructie gekregen waarin is uitgelegd hoe de checklist moet worden toegepast en ingevuld. Tijdens deze instructie, gegeven door een senior onderzoeker en de projectleider, is na een zorgvuldige uitleg van het onderzoek de checklist gezamenlijk ingevuld met behulp van een voorbeeld preventie- en handhavingsplan. Door de instructie en het gezamenlijk invullen van de checklist is ervoor gezorgd dat iedereen op dezelfde correcte wijze gebruik maakt van de checklist. Tijdens de dataverzamelingsperiode zijn steekproefsgewijs enkele ingevulde checklists gecontroleerd door een senior onderzoeker en de projectleider om vast te stellen of het checken van de inhoud van de plannen op correcte wijze is verricht. Daarnaast zijn onduidelijkheden tijdens de uitvoering direct voorgelegd aan en besproken met de senior onderzoeker en de projectleider, die vervolgens in onderling overleg hebben bepaald of een onderdeel wel of niet is opgenomen.

Onderzoeksvraag 3

De derde onderzoeksvraag komt tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten. Voor het beoordelen van de plannen is het van belang dat een instrument wordt toegepast waarmee de kwaliteit van een specifiek preventie- en handhavingsplan kan worden vastgesteld. Voor het bepalen van de kwaliteit van de plannen hebben we met name nagegaan hoe gemeenten het preventiemodel van Reynolds in hun preventie- en handhavingsplan hebben ingevuld.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven kent het preventiemodel drie beleidspijlers, te weten: educatie; regelgeving; en handhaving. De pijlers staan niet alleen op zichzelf, maar overlappen elkaar ook. In deze overlap komt het integrale preventiebeleid terug. Door het preventiemodel van Reynolds te gebruiken, sluiten we tevens aan op het ‘Model preventie- en handhavingsplan’ van het Trimbos-instituut. Hierin is gemeenten aanbevolen om in hun plan uit te gaan van een integrale beleidsvisie op het gebied van zowel preventie als handhaving.[4] Dit betekent dat vanuit meerdere afdelingen binnen een gemeente, in nauwe samenwerking en verbinding met alle betrokken organisaties, inzet gepleegd dient te worden bij de aanpak van de alcoholproblematiek.

Om na te gaan wat de kwaliteit is van het preventie- en handhavingsplan van een gemeente hebben we uitgezocht welke interventies door de gemeente in het plan zijn opgenomen op de verschillende pijlers van het preventiemodel (maatregelenmix). Tevens hebben we gekeken naar het soort interventies en hoe realistisch de

---

[4] Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Periode 2014-2018. Trimbos-instituut, Utrecht.

interventies zijn, mede gezien de beschikbare capaciteit en middelen. Bij de pijler handhaving is het verder van belang welke handhavingsacties in het plan zijn opgenomen en welke sancties bij overtreding worden opgelegd.[5]

Kwaliteitsmeter

De hiervoor genoemde punten hebben we verwerkt in een kwaliteitsmeter, waarmee de kwaliteit van de preventie- en handhavingsplannen kan worden bepaald. De kwaliteitsmeter is onderverdeeld in vier onderdelen. Naast de drie pijlers regelgeving, handhaving en educatie, wordt tevens aandacht besteed aan de context. De context bestaat uit de probleemanalyse, de doelstellingen en de uitvoering. Voor de onderdelen context en handhaving kunnen elk 30 punten worden behaald, terwijl het totaal aantal punten voor de andere twee onderdelen op 20 punten per onderdeel ligt. De totaalscore bedraagt dus maximaal 100 punten. De scores hebben we omgerekend naar een rapportcijfer tussen de één en de tien. Hierbij is zowel een rapportcijfer voor het totale plan berekend als voor de vier afzonderlijke onderdelen. Vervolgens zijn de rapportcijfers voor de kwaliteit onderverdeeld in vier categorieën, namelijk: slecht (1 tot 3,4), matig (3,5 tot 5,4), voldoende (5,5 tot 7,4) en goed (7,5 tot 10).

Elk onderdeel is onderverdeeld in subonderdelen. Per subonderdeel is ten eerste nagegaan of het in het plan staat vermeld (niet vermeld is 0 punten). Vervolgens wordt bekeken hoe concreet en meetbaar het is uitgewerkt (hoe concreter en beter meetbaar, hoe meer punten). Daarnaast kan per onderdeel een bonuspunt worden behaald indien alle subonderdelen in het plan zijn opgenomen.

De conceptversie van de kwaliteitsmeter is voorgelegd aan enkele deskundigen. Tevens hebben we hen gevraagd te kijken naar de scoreverdeling over de verschillende onderdelen. Indien volgens de deskundigen bepaalde onderdelen zwaarder moeten meewegen in de beoordeling van de kwaliteit hebben we die onderdelen een hogere score gegeven. Naar aanleiding van hun opmerkingen hebben we de kwaliteitsmeter aangepast en in overleg met de opdrachtgever definitief gemaakt.

Met behulp van de betrouwbaarheidsmaat Cronbach's α is nagegaan of de kwaliteitsmeter betrouwbaar is[6]. Een onderdeel is bruikbaar bij een Cronbach's α van 0,5 of hoger, terwijl we bij een score van 0,7 of hoger er met zekerheid vanuit kunnen gaan dat ons instrument datgene meet wat we willen meten. Drie van de vier onderdelen van de kwaliteitsmeter blijken een Cronbach's α van boven de 0,7 te hebben (context (α = 0,71), regelgeving (α = 0,79) en educatie (α = 0,76)). Het onderdeel handhaving (α = 0,51) scoort wat lager, maar is wel bruikbaar omdat de score boven de 0,5 ligt. Al met al kunnen we vaststellen dat de door ons vastgestelde kwaliteitsmeter een betrouwbaar meetinstrument is.

---

[5] Dit vertoont grote overeenkomsten met hetgeen wij in onze periodieke landelijke metingen van het lokale coffeeshopbeleid inzake handhaving en sanctionering inventariseren.

[6] Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. Psychometrika, 16(3), 297-334.

Uitvoering

Gezien de zeer korte doorlooptijd van dit onderzoek hebben we ervoor gekozen om in een pilot twee plannen door alle betrokken (senior) onderzoekers te laten beoordelen op kwaliteit. Vervolgens zijn de gegeven scores samen met de projectleider besproken. Bij enkele (sub)onderdelen verschilden de onderzoekers in hun scores. Deze verschillen zijn besproken, waarna vervolgens afspraken zijn gemaakt over wanneer welke score wordt gegeven. Deze afspraken zijn vastgelegd in de handleiding van de kwaliteitsmeter die door alle onderzoekers is gebruikt tijdens het invullen van de kwaliteitsmeter. Indien een onderzoeker tijdens de beoordeling van één van de plannen twijfels heeft over bepaalde scores, heeft hij een andere onderzoeker gevraagd onafhankelijk van zijn score ook naar dat onderdeel te kijken en deze te scoren. Vervolgens zijn de scores van beide onderzoekers naast elkaar gelegd. Indien de scores van elkaar verschillen, zijn deze verschillen besproken met de projectleider waarna een definitieve score op dat (sub)onderdeel is toegekend.

Steekproef

Het is niet mogelijk om het preventie- en handhavingsplan van alle gemeenten op kwaliteit te beoordelen gezien de zeer korte doorlooptijd van het onderzoek. Daarom is een steekproef getrokken. Bij het trekken van een goede steekproef zijn twee factoren van groot belang: de steekproefgrootte (het aantal gemeenten) en de representativiteit van de steekproef (de verdeling van de gemeenten over Nederland).

Op basis van een zogenoemde poweranalyse, is gekozen voor een steekproefgrootte van 50 gemeenten.[7] Een poweranalyse is een statistische techniek waarmee kan worden berekend hoeveel waarnemingen nodig zijn om met grote waarschijnlijk de juiste conclusie te trekken bij het uitvoeren van bepaalde statistische toetsen.[8] Het aantal van 50 stelt ons bovendien in staat goede vergelijkingen te maken met eventuele toekomstige metingen.

Om tegemoet te komen aan de tweede factor, de representativiteit van de steekproef, is bij de keuze van de gemeenten rekening gehouden met: de spreiding over Nederland; het aantal gemeenten per provincie; en de gemeentegrootte. In de steekproef zijn de G4 gemeenten opgenomen.

Onderzoeksvraag 4

Het nagaan van de vraag in hoeverre gemeenten beleid op het gebied van hokken en keten hebben, hebben we op een soortgelijke wijze gedaan als het nagaan of gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben. Ook hier is eerst op internet gezocht aan de hand van onder meer de volgende zoektermen in combinatie met de

---

[7] In de poweranalyse zijn we uitgegaan van standaardwaarden voor het significatieniveau van statistische toetsen (0,05), terwijl we voor de power zijn uitgegaan van een groot onderscheidingsvermogen (0,95 op een schaal van 0 tot 1,0). Met een steekproef van 50 gemeenten kunnen we middelgrote effecten meten. Dat is doorgaans ruim voldoende voor dit type onderzoek.

[8] Voor een uitgebreidere uitleg over een poweranalyse zie Schuwirth (1994).

naam van de desbetreffende gemeente: hokken; keten; ketenbeleid; zuipketen; schuurfeesten; en dergelijke. Indien op internet geen beleidsdocument is gevonden, is telefonisch contact opgenomen met de desbetreffende gemeente.

We hebben met alle 393 Nederlandse gemeenten contact gehad. Het merendeel (382; 97,2%) van de gemeenten heeft aangegeven wel of geen hokken- en ketenbeleid te hebben. De overige 11 gemeenten hebben ondanks meerdere pogingen binnen de onderzoeksperiode geen duidelijkheid kunnen verschaffen over het feit of de gemeente nu wel of geen hokken- en ketenbeleid heeft.

Onderzoeksvraag 5

De onderzoeksactiviteiten voor de beantwoording van de vraag of gemeenten gebruik maken van de optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties hebben we in eerste instantie gecombineerd met die van onderzoeksvraag twee. Op de checklist, die is gebruikt voor de controle van de inhoud van de plannen, kon tevens worden ingevuld of in het plan een verbod op happy hours en/of prijsacties is opgenomen. Indien in het plan hierover niets is gevonden is op internet gezocht of is telefonisch contact met de desbetreffende gemeente opgenomen.

Ook hierover hebben we met alle 393 Nederlandse gemeenten contact gehad. Het merendeel van de gemeenten heeft aangegeven of ze wel of geen gebruik maken van de optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties (381; 97,0%). De overige 12 gemeenten hebben ondanks meerdere pogingen binnen de onderzoeksperiode geen duidelijkheid kunnen geven over het feit of de gemeente nu wel of geen gebruik maakt van deze optionele bepalingen. Bij drie van deze 12 gemeenten is in gemeentelijke stukken wel gevonden of ze al dan niet gebruik maken van de optionele bepaling tot een verbod op happy hours, maar niet of ze gebruik maken van de optionele bepaling tot verbod op prijsacties. In totaal hebben we derhalve van 384 (97,7%) van alle 393 gemeenten een antwoord op de vraag over happy hours.

Onderzoeksvraag 6

Uit de gecombineerde activiteiten voor de onderzoeksvragen twee en vijf wordt duidelijk welke gemeenten een verbod op happy hours en/of prijsacties hanteren. Deze gemeenten hebben we vervolgens gevraagd of dit volgens hen problemen oplevert voor de buurgemeenten, en zo ja, of dat effect zou kunnen worden vermeden met een meer regionale benadering? Hierbij hebben we gebruik gemaakt van een gestructureerde vragenlijst, waardoor aan alle gemeenten dezelfde vragen zijn gesteld.

Met alle gemeenten (195) die een verbod op happy hours en/of prijsacties hanteren hebben we telefonisch contact gehad. Het merendeel (180; 92,3%) van de gemeenten heeft de vraag of het verbod problemen oplevert voor buurgemeenten beantwoord. Bij twee gemeenten gaat het om een Waddeneiland waardoor de vraag niet van toepassing is. Bij de enige gemeente die zegt dat het verbod problemen oplevert voor buurgemeenten is nagegaan of dit vermeden kan worden met een regionale bepaling. Tevens hebben we contact gehad met de vier buurgemeenten over de vraag of zij hinder ondervinden van het verbod.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de vraag hoeveel gemeenten een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de inhoud van de plannen. In hoofdstuk drie bespreken we de kwaliteit van de plannen. Hierbij behandelen we zowel de totaalscore als de scores op de afzonderlijke onderdelen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk vier in op de onderzoeksvragen over hokken en keten en het verbod op prijsacties. Tot slot geeft hoofdstuk vijf de conclusies weer.

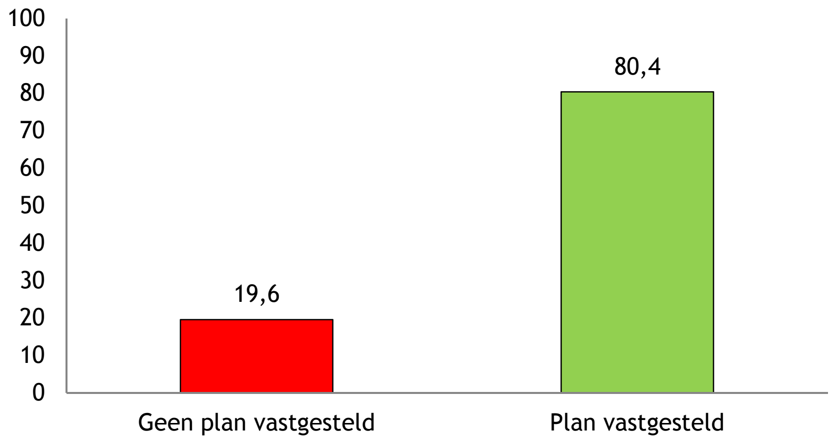
2. INHOUD

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst hoeveel van alle 393 Nederlandse gemeenten inmiddels een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld in het kader van de Drank- en Horecawet (DHW). Daarbij besteden we ook aandacht aan de verdeling over Nederland en de gemeentegrootte. Vervolgens gaan we in op de inhoud van de vastgestelde plannen. Met een checklist is nagegaan of de preventie- en handhavingsplannen de wettelijk verplichte onderdelen bevatten. In de laatste paragraaf vermelden we welke overige onderdelen en optionele bepalingen door gemeenten in de plannen zijn opgenomen. Waar mogelijk worden in dit hoofdstuk vergelijkingen gemaakt met eerder onderzoek.[1]

2.1 Vastgestelde plannen

Van alle 393 Nederlandse gemeenten hebben 316 (80,4%) inmiddels een preventie- en handhavingsplan vastgesteld (figuur 2.1). Bij de overige 77 gemeenten (19,6%) is dit (nog) niet het geval. Dit percentage is beduidend hoger dan in juli 2014. Toen hadden 117 (44%) van de 266 ondervraagde gemeenten het preventie- en handhavingsplan vastgesteld.[2]

Figuur 2.1 Gemeenten die begin 2015 een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, in % (N=393)



De gemeenten die (nog) geen plan hebben vastgesteld geven vaak aan dat dat zij er wel mee bezig zijn en verwachten dat het plan op korte termijn wordt vastgesteld. Zo zeggen sommige gemeenten dat door regionale samenwerking het vaststellen van een

[1] STAP (2014). Gemeentelijke uitvoering van de Drank- en Horecawet. Analyse stand van zaken 2014. STAP, Utrecht.
[2] Idem.

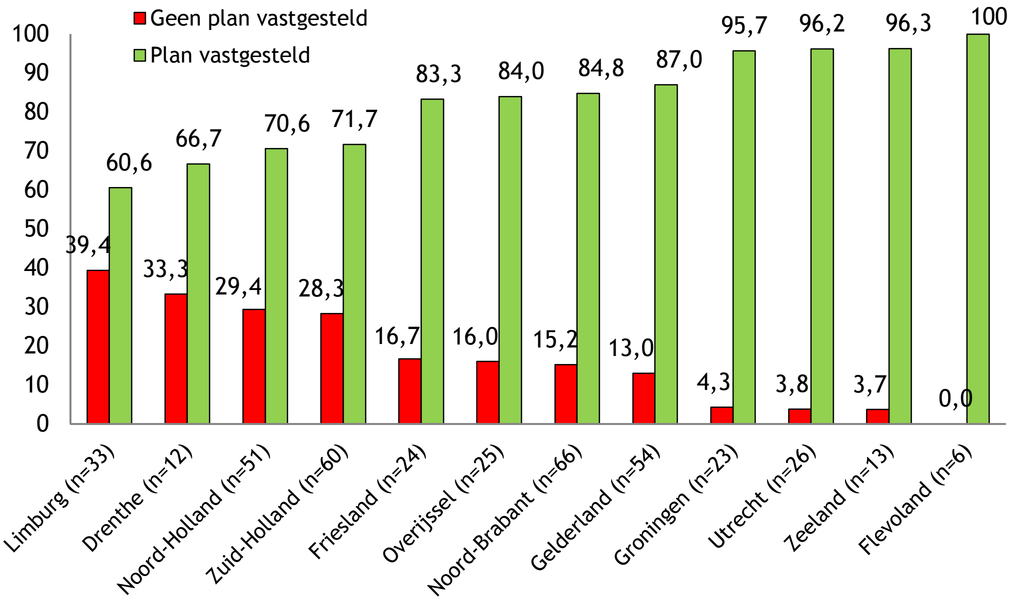
plan langer duurt, aangezien opeenvolgende versies van het plan (steeds) door meerdere gemeenteraden moet worden beoordeeld. Daarnaast wordt als reden genoemd dat er al stukken liggen die aan de eisen van het preventie- en handhavingsplan voldoen, maar dat deze stukken (nog) niet gezamenlijk als één plan zijn vastgesteld. Tot slot geven enkele gemeenten aan dat in hun gemeente alcoholgebruik geen probleem vormt, waardoor het opstellen van het plan op dit moment geen prioriteit heeft.

Van de 316 gemeenten die een plan hebben vastgesteld hebben 64 (20,3%) een regionaal plan. Zij werken samen met andere gemeenten in hun regio. Alle gemeenten in die regio's hebben in dat geval identieke preventie- en handhavingsplannen. Daarnaast geldt voor 25 (7,9%) van de 316 gemeenten dat zij bij het vaststellen van het preventie- en handhavingsplan gebruik maken van of verwijzen naar reeds bestaande documenten.

Preventie- en handhavingsplannen per provincie

Als we per provincie in kaart brengen hoeveel gemeenten het preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld zien we duidelijke verschillen tussen de provincies (figuur 2.2). In Flevoland, Zeeland en Utrecht hebben (bijna) alle gemeenten het plan vastgesteld (respectievelijk 100%, 96,3% en 96,2%). In Limburg, Drenthe en Noord-Holland hebben naar verhouding de minste gemeenten het plan vastgesteld (respectievelijk 60,6%, 66,7% en 70,6%).

Figuur 2.2 Gemeenten die begin 2015 een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, naar provincie in % (N=393)

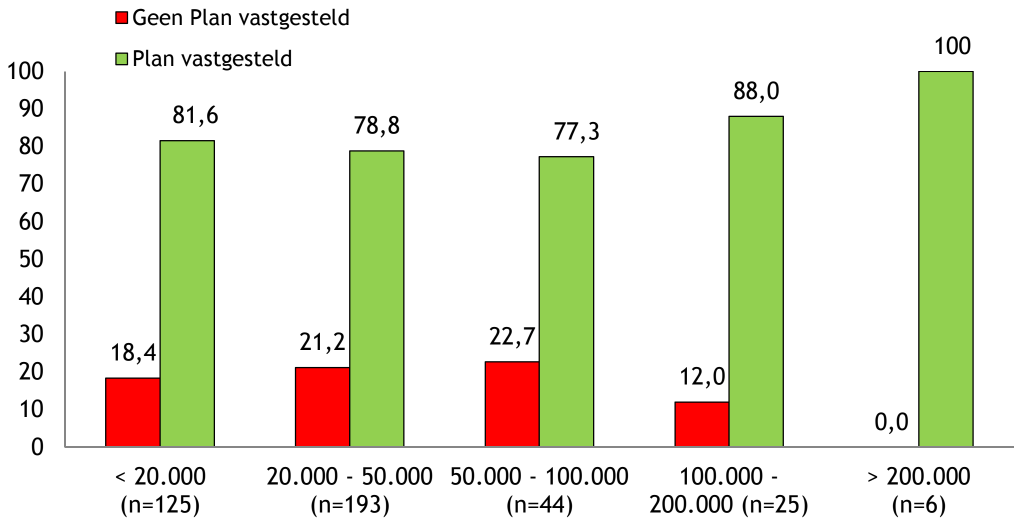


Gemeentegrootte

Vervolgens hebben we de gemeenten in vijf categorieën ingedeeld op basis van het inwoneraantal (figuur 2.3). Hieruit blijkt dat alle zes grootste Nederlandse gemeenten het preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld. De categorie met middelgrote

gemeenten (50.000 - 100.000 inwoners) bevat relatief de meeste gemeenten die het plan nog niet hebben vastgesteld (22,7%).

Figuur 2.3 Gemeenten die begin 2015 een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld, naar inwoneraantal in % (n=316)



2.2 Wettelijk verplichte onderdelen

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten de hoofdzaken van het beleid bevatten omtrent de preventie van alcoholgebruik en de handhaving van de wet.

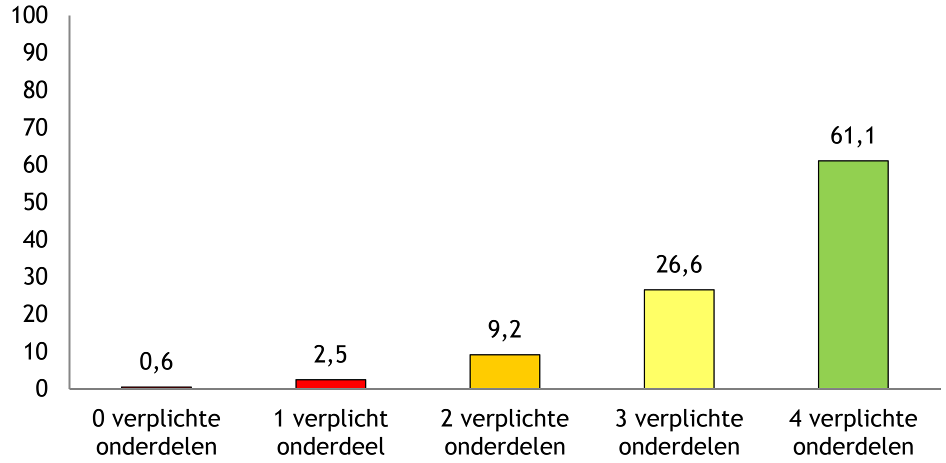
Op basis van Artikel 43a lid 2 en 3 van de Drank- en Horecawet moet in het preventie- en handhavingsplan worden aangegeven:

a. wat de doelstellingen zijn van het preventie- en handhavingsbeleid alcohol;
b. welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik, met name onder jongeren, te voorkomen, al dan niet in samenhang met andere preventieprogramma's als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet publieke gezondheid;
c. de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en welke handhavingsacties in de door het plan bestreken periode worden ondernomen;
d. welke resultaten in de door het plan bestreken periode minimaal behaald dienen te worden.

Aantal opgenomen onderdelen per plan

De gemeentelijke preventie- en handhavingsplannen moeten alle vier de wettelijk verplichte onderdelen bevatten. Van de 316 gemeenten die een plan hebben vastgesteld hebben 193 (61,1%) alle vier de verplichte onderdelen opgenomen (figuur 2.4). Door 84 (26,6%) gemeenten zijn drie van de vier onderdelen opgenomen. Twee (0,6%) gemeenten die wel een preventie- en handhavingsplan hebben vastgesteld hebben geen enkel verplicht onderdeel in het plan opgenomen.

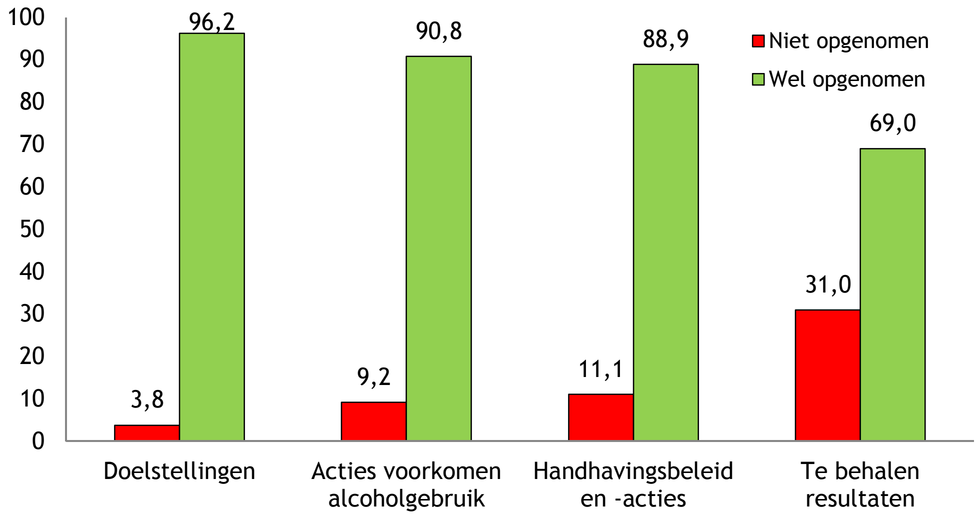
Figuur 2.4 Gemeenten die begin 2015 0, 1, 2, 3 of 4 van de wettelijk verplichte onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen, in % (n=316)



Toelichting onderdelen

Hierboven is behandeld hoeveel wettelijk verplichte onderdelen in de preventie- en handhavingsplannen van gemeenten zijn opgenomen. Hieronder bespreken we apart de vier wettelijk verplichte onderdelen. In figuur 2.5 is schematisch weergegeven in hoeveel plannen de verschillende onderdelen voorkomen. De doelstellingen van het beleid worden het vaakst door gemeenten in het plan vermeld (96,2%), terwijl de te behalen resultaten het minst vaak in de preventie- en handhavingsplannen zijn opgenomen (69,0%).

Figuur 2.5 Gemeenten die begin 2015 de wettelijk verplichte onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen, per onderdeel in % (n=316)



Doelstellingen

Uit het preventie- en handhavingsplan moet duidelijk worden wat de doelstellingen van het alcoholbeleid van de gemeente zijn. In figuur 2.5 is te zien dat in de plannen van 304 (96,2%) van de 316 gemeenten de doelstellingen van het preventie- en handhavingsplan expliciet zijn vermeld.

Daarnaast zijn we per plan nagegaan in hoeverre met de geformuleerde doelstellingen gehoor is gegeven aan de twee hoofddoelstellingen van de Drank- en Horecawet. In 273 (89,8%) van de 304 plannen zijn de doelstellingen in overeenstemming met de eerste hoofddoelstelling: *'afname alcoholgebruik en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik onder de 18 jaar'*. De doelstellingen zijn minder vaak in lijn met de tweede hoofddoelstelling van de Drank- en Horecawet: *'afname dronkenschap (met name tijdens uitgaansavonden in het publieke domein)*. Dit is bij 190 (62,5%) van de 304 gemeenten het geval.

Acties om alcoholgebruik te voorkomen

Verder zijn gemeenten verplicht te vermelden welke acties zij ondernemen om alcoholgebruik te voorkomen, met name onder jongeren. In figuur 2.5 is weergeven dat 287 (90,8%) van de 316 gemeenten deze acties hun in plan noemen.

Vervolgens zijn de 287 plannen die acties bevatten nader bestudeerd om na te gaan in hoeverre de genoemde acties samenhangen met andere preventieprogramma's. In 265 (92,3%) van de 287 plannen is dit het geval.

Handhavingsacties

Het derde wettelijk verplichte onderdeel van het preventie- en handhavingsplan betreft de handhaving van de wet. Gemeenten moeten de wijze waarop het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en de bijbehorende acties in het plan opnemen. Uit figuur 2.5 blijkt dat 281 (88,9%) van de 316 gemeenten die het plan hebben vastgesteld dit gedaan hebben.

In het 'Model preventie- en handhavingsplan' worden het inventariseren van hotspots, het bepalen en uitvoeren van een interventiestrategie (aan de hand van een risicoanalyse) en het uitvoeren van een effectmeting of evaluatie genoemd als belangrijke stappen bij het handhaven van het alcoholbeleid.[3] In een nadere analyse is daarom nagegaan of de in het plan genoemde handhavingsacties tot deze stappen kunnen worden gerekend.

Het blijkt dat in 196 (69,8%) van de 281 plannen het inventariseren van hotspots wordt genoemd als een handhavingsactie. Verder wordt volgens het plan van 223 (79,4%) van de 281 gemeenten een interventiestrategie bepaald over waar, wanneer en hoe interventies ingezet moeten worden. Voor deze 223 gemeenten geldt dat 82 (37,2%) hiervan aangeven dat zij hun strategie aan de hand van een risicoanalyse bepalen. Tot slot geven 178 (63,3%) van de 281 gemeenten aan een effectmeting te zullen uitvoeren of het beleid te evalueren.

Te behalen resultaten

Ten slotte zijn gemeenten bij wet verplicht om de minimaal te behalen resultaten in de door het plan bestreken periode te vermelden. Gemeenten voldoen aan dit wettelijke

---

[3] Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht.

verplichte onderdeel wanneer de te behalen resultaten zo zijn geformuleerd dat zij meetbaar zijn. Alleen dan kan - na de uitvoering van het beleid - worden vastgesteld of de resultaten daadwerkelijk zijn behaald. Zoals blijkt uit figuur 2.5 hebben 218 (69,0%) van de 316 gemeenten die een plan hebben vastgesteld dit gedaan.

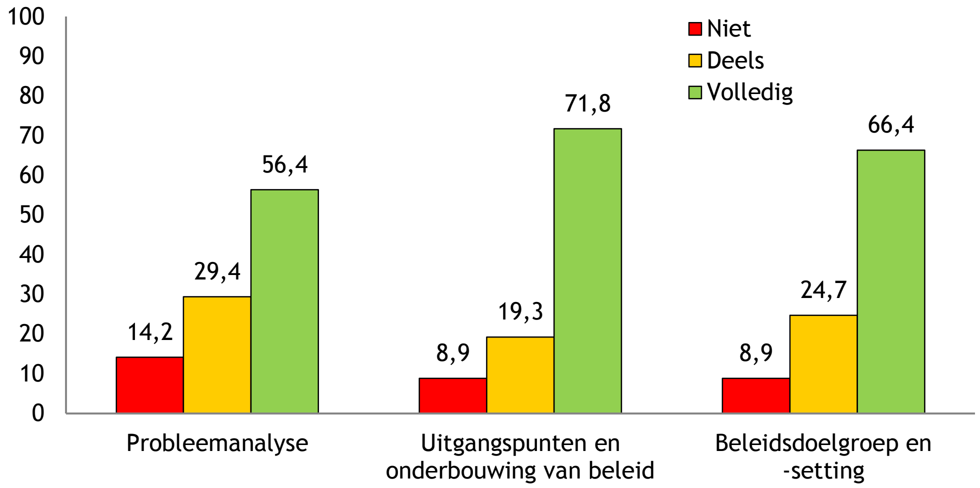
2.3 Overige onderdelen checklist

Naast de wettelijke verplichte onderdelen kunnen gemeenten ook andere onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan opnemen. Daarbij geldt het 'Model preventie- en handhavingsplan' van het Trimbos-instituut (2014) als uitgangspunt.[4] Daarnaast biedt de Drank- en Horecawet gemeenten de mogelijkheid om optionele bepalingen in hun preventie- en handhavingsplan op te nemen.

Overige onderdelen model preventie- en handhavingsplan

Bij het opstellen van het preventie- en handhavingsplan wordt gemeenten geadviseerd uit te gaan van het 'Model preventie- en handhavingsplan'.[5] Dit model stelt dat naast de wettelijk verplichte onderdelen ook een aantal aanvullende onderdelen in het plan opgenomen zouden moeten worden om van een kwalitatief goed preventie- en handhavingsplan te kunnen spreken. Het gaat om de probleemanalyse, de uitgangspunten en onderbouwing van het beleid en de beleidsdoelgroep en -setting.[6] In figuur 2.6 is schematisch weergeven hoeveel gemeenten deze aanvullende onderdelen in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen.

Figuur 2.6 Gemeenten die begin 2015 de probleemanalyse, uitgangspunten en onderbouwing van het beleid en de beleidsdoelgroep en -setting in hun preventie- en handhavingsplan hebben opgenomen, per onderdeel in % (n=316)



[4] Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht.
[5] Idem.
[6] Zie het eerste hoofdstuk voor een uitgebreide omschrijving van deze onderdelen.

De uitgangspunten en onderbouwing van het beleid worden door de meeste gemeenten volledig opgenomen (71,8%), terwijl een volledige probleemanalyse het minst vaak in de plannen van gemeenten is terug te vinden (56,4%).

Probleemanalyse
Van de 316 gemeenten die een plan hebben vastgesteld geven 178 (56,4%) in het plan een volledige omschrijving van de probleemanalyse (figuur 2.6). Verder beschrijven 93 (29,4%) van de 316 gemeenten alleen de situatie omtrent het gebruik van alcohol door jongeren óf de situatie omtrent het verstrekken van alcohol aan jongeren en niet beide. Bij 45 (14,2%) van de 316 gemeenten is de probleemanalyse niet in het plan opgenomen.

Uitgangspunten en onderbouwing
Uit figuur 2.6 blijkt dat de uitgangspunten en onderbouwing van het beleid bij 227 (71,8%) van de 316 gemeenten in het plan duidelijk zijn vermeld en in overeenstemming met het 'Model preventie- en handhavingsplan'.[7] Deze gemeenten gaan uit van een integraal alcoholbeleid en hanteren daarbij het model van Reynolds.[8] Er zijn 61 gemeenten (19,3%) die eveneens uitgaan van een integraal alcoholbeleid, maar die geen of een ander model dan dat van Reynolds hanteren. In 28 (8,9%) van de 316 plannen wordt niet uitgegaan van een integraal alcoholbeleid c.q. het model van Reynolds.

Beleidsdoelgroep en -setting
In 210 (66,4%) van de 316 plannen worden de beleidsdoelgroep en -setting onderscheiden (figuur 2.6). Het is in die gevallen duidelijk op welke leeftijdsgroep en in welke omstandigheden het beleid toegepast dient te worden. Bij 78 (24,7%) van de 316 gemeenten die een plan hebben vastgesteld ontbreekt of de beleidsdoelgroep of de beleidssetting. Van de 316 gemeenten omschrijven 28 (8,9%) zowel de beleidsdoelgroep als de beleidssetting niet.

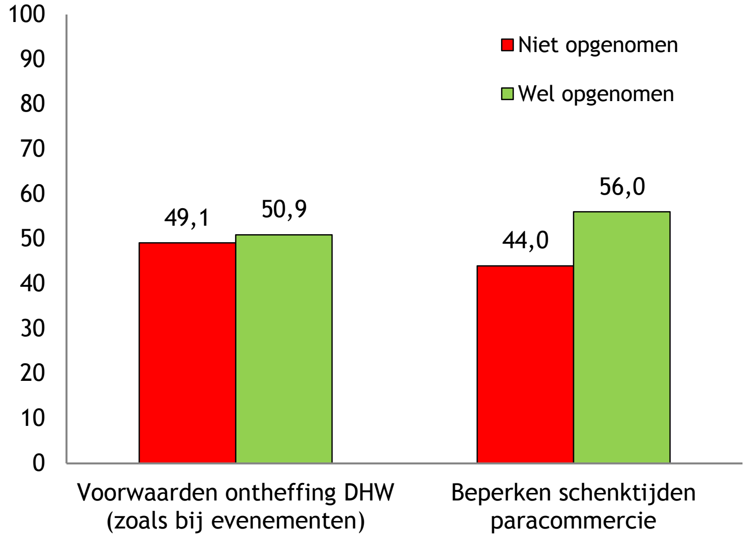
Optionele bepalingen
Zoals gezegd, biedt de Drank- en Horecawet gemeenten de mogelijkheid optionele bepalingen in hun preventie- en handhavingsplan op te nemen. Zo kunnen aanvullende eisen worden gesteld voor vergunningen voor evenementen (waarvoor men een ontheffing van de Drank- en Horecawet nodig heeft) en kunnen de schenktijden van de paracommerciële instellingen (zoals sportkantines) worden beperkt. Een andere optionele bepaling die gemeenten kunnen opnemen is het verbod op happy hours en/of prijsacties. Deze wordt apart besproken in het vierde hoofdstuk.

In figuur 2.7 is schematisch weergeven hoeveel gemeenten die een plan hebben vastgesteld gebruik maken van de optionele bepalingen over ontheffingen bij

[7] Trimbos-instituut (2014). Model Preventie- en Handhavingsplan. Voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet. Trimbos-instituut, Utrecht.
[8] Reynolds, R.I. (2003). Building Confidence in Our Communities. London: London Drug Policy Forum.

evenementen en de schenktijden van de paracommercie. Van de 316 gemeenten stellen 161 (50,9%) aanvullende eisen voor een ontheffing van de Drank- en Horecawet bij evenementen. Voor 177 (56%) van de 316 gemeenten geldt dat zij de schenktijden van de paracommercie beperken.

Figuur 2.7 Gemeenten die begin 2015 optionele bepalingen over ontheffingen bij evenementen en de schenktijden van de paracommercie hebben opgenomen in het preventie- en handhavingsplan, per bepaling in % (n=316)



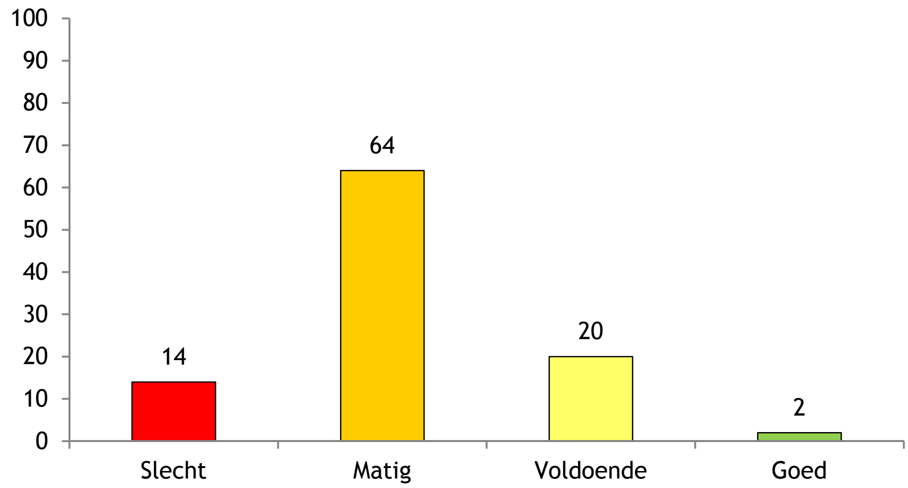
3. KWALITEIT

In dit hoofdstuk gaan we in op de kwaliteit van de preventie- en handhavingsplannen Drank- en Horecawet (DHW). Zoals in de inleiding is aangegeven hebben we voor het beoordelen van de kwaliteit een kwaliteitsmeter opgesteld. Hiermee zijn de plannen van 50 willekeurig gekozen gemeenten beoordeeld. Deze gemeenten vormen een goede afspiegeling van alle Nederlandse gemeenten met een preventie- en handhavingsplan. De kwaliteitsmeter is onderverdeeld in vier onderdelen. Naast de drie pijlers regelgeving, handhaving en educatie, wordt tevens aandacht besteed aan de context. De context bestaat uit de probleemanalyse, de doelstellingen en de uitvoering. In de eerste paragraaf gaan we in op de kwaliteit van de totale plannen, terwijl we in de daaropvolgende paragrafen de kwaliteit van de afzonderlijke onderdelen bespreken.

3.1 Totale plan

De kwaliteitsscores zijn onderverdeeld in vier categorieën, namelijk: slecht, matig, voldoende en goed. Van de beoordeelde preventie- en handhavingsplannen is één plan (2%) van goede kwaliteit, terwijl bij 20% de kwaliteit als voldoende is beoordeeld (figuur 3.1). Daarnaast behoort 64% van de plannen tot de categorie matig en is van 14% de kwaliteit slecht. In de plannen die van matige of slechte kwaliteit zijn, zijn de onderwerpen in het algemeen zeer globaal uitgewerkt, terwijl in de plannen van voldoende en goede kwaliteit meer concreet wordt aangegeven wat de gemeente gaat doen in het kader van de preventie en handhaving op het gebied van de DHW.

Figuur 3.1 Beoordeling kwaliteit totale preventie- en handhavingsplannen DHW, in % (N=50)

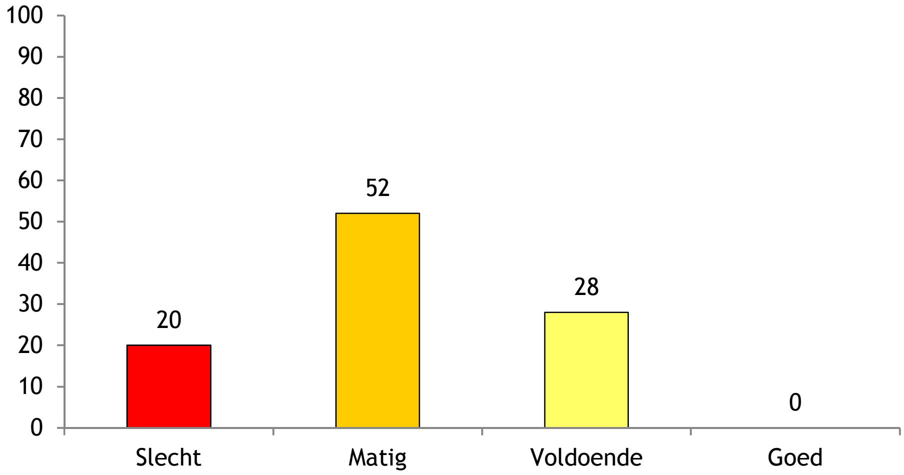


3.2 Context

In deze paragraaf gaan we in op de kwaliteit van het onderdeel context. Het onderdeel context is onderverdeeld in de volgende drie subonderdelen: probleemanalyse; doelstellingen; en uitvoering.

In zijn totaliteit scoort 28% van de gemeenten voldoende op het onderdeel context, 52% matig en 20% slecht (figuur 3.2). Geen enkel plan scoort op dit onderdeel goed.

Figuur 3.2 Beoordeling kwaliteit context, in % (N=50)



Probleemanalyse

Bij de probleemanalyse gaat het om een beschrijving van de situatie op het gebied van alcoholgebruik onder jongeren en het verkrijgen van alcohol door jongeren bij de start van de uitvoering van het preventie- en handhavingsplan. Het blijkt dat alle gemeenten die een voldoende scoren, in hun plan een beschrijving geven van het alcoholgebruik onder jongeren. Van de gemeenten die slecht scoren heeft 70% dit gedaan.

Het huidige naleefniveau voor het verstrekken van alcoholhoudende dranken aan jongeren onder de 18 jaar is door 79% van de gemeenten die op het onderdeel context voldoende scoren nader uitgewerkt. De gemeenten die matig of slecht scoren hebben dit met respectievelijk 27% en 30% minder vaak gedaan.

Doelstellingen

De gemeenten die slecht scoren vermelden vaak alleen een doelstelling over het drinken van alcohol door jongeren onder de 18 jaar. Eén gemeente heeft geen enkele doelstelling in het plan opgenomen. In de plannen van de gemeenten die voldoende scoren zijn daarnaast ook doelstellingen genoemd over dronkenschap, niet mogen drinken van de ouders en/of de naleving van de leeftijdsgrens bij de verkoop van alcoholhoudende dranken aan jongeren. Van alle gemeenten heeft 6% in het plan een doelstelling opgenomen over aankooppogingen door jongeren onder de 18 jaar en 8% over het schenken aan dronken personen.

Uitvoering
Bijna alle gemeenten (98%) vermelden in het plan welke partijen betrokken zijn bij de uitvoering. Gemeenten die een voldoende scoren hebben dit subonderdeel in het algemeen uitgebreider uitgewerkt dan de gemeenten die slecht scoren. Deze laatstgenoemde gemeenten geven vaak niet aan of er een integraal preventieteam is, wie de ambtelijke verantwoordelijkheid draagt en wie de bestuurlijke trekker is.

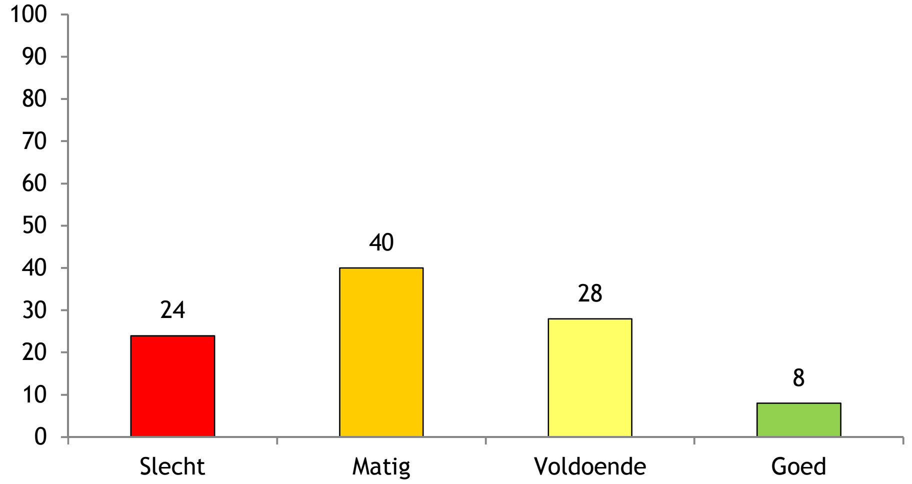
Tot slot zijn we bij het onderdeel context nagegaan of in het plan iets staat over het evalueren van het plan. Het blijkt dat alle gemeenten die voldoende scoren op het onderdeel context dit in meer of mindere mate inderdaad vermelden. Bij de gemeenten die slecht scoren ligt dit percentage op 60%.

3.3 Handhaving

Met de gewijzigde DHW is de gemeente toezichthouder geworden voor de hele DHW. In deze paragraaf bespreken we hoe de gemeenten het onderdeel handhaving hebben uitgewerkt in hun preventie- en handhavingsplannen. Het onderdeel handhaving is onderverdeeld in de subonderdelen: hotspots; interventiestrategie; uitvoering; en stappenplan.

Van de gemeenten scoort 8% in zijn totaliteit goed op het onderdeel handhaving, 28% voldoende, 40% matig en 24% slecht (figuur 3.3).

Figuur 3.3 Beoordeling kwaliteit handhaving, in % (N=50)



Hotspots
Van de gemeenten die voldoende of goed scoren, inventariseert 80% tot 100% de hotspots in hun gemeente. Dit geldt voor 35% tot 42% van de gemeenten die matig of slecht scoren. Ook brengen de gemeenten die voldoende of goed scoren vaker per hotspot de kans op overtreden van de leeftijdsgrens en doorschenken in kaart. In tegenstelling tot de gemeenten die matig of slecht scoren beschrijven zij daarnaast hoe die kans wordt bepaald. Tevens hebben de gemeenten die voldoende of goed scoren

vaker een verdeling opgesteld van de controlefrequentie voor hotspots met verschillende risico's.

Interventiestrategie

Het is de bedoeling dat gemeenten op basis van de risicoanalyse en de lijst met hotspots hun handhavingsprioriteiten opstellen. Van de gemeenten die voldoende of goed scoren heeft 93% tot 100% dit ook gedaan, terwijl dit voor 67% van de gemeenten die slecht scoren geldt. De gemeenten die matig scoren zitten hier met 75% tussenin. Zij noemen echter vaak alleen dat ze handhavingsprioriteiten hebben, niet welke dat zijn. Gemeenten die voldoende of goed scoren beschrijven deze prioriteiten uitgebreid. Ditzelfde geldt voor de handhavingsacties die in het plan zijn beschreven.

Uitvoering

Een derde (33%) van de gemeenten die slecht scoren op het onderdeel handhaving vermeldt in het plan de controlefrequentie. Van de gemeenten die goed scoren heeft iedereen dat gedaan. Ook geeft de laatstgenoemde groep vaker aan dat de controlemomenten zijn afgestemd op de bezoekmomenten van de jongeren. In het ‘Model preventie- en handhavingsplan’ van het Trimbos-instituut wordt gesteld dat regionale samenwerking een pré is bij leeftijdscontroles, aangezien op den duur de lokale BOA's worden herkend waardoor een heterdaad overtreding van de leeftijdsgrens lastiger is vast te stellen. In 68% van de beoordeelde plannen staat inderdaad vermeld dat er sprake is van regionale samenwerking. Ook hier zien we een verschil tussen gemeenten die slecht scoren en gemeenten die goed scoren: 33% versus 75%.

Stappenplan

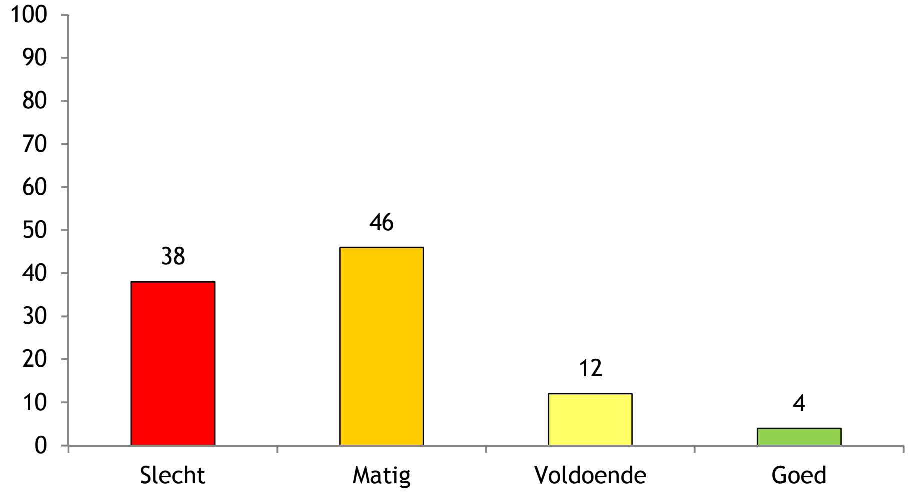
We zijn ook nagegaan of in het plan een handhavingsstappenplan c.q. handhavingsbeleid is opgenomen waaruit blijkt welke maatregel wordt genomen bij welke overtreding. Alle gemeenten die voldoende of goed scoren vermelden dit in hun plan. In de bijlage van hun plan staat vaak een uitgebreid overzicht van welke actie c.q. maatregel wordt ondernomen bij welke overtreding. Van de gemeenten die slecht scoren vermeldt 42% iets over een stappenplan, terwijl het bij de gemeenten die matig scoren om 90% gaat.

3.4 Regelgeving

In deze paragraaf bespreken we het onderdeel regelgeving. We zijn daarbij ook nagegaan welke maatregelen een gemeente in het plan vermeldt over onder meer happy hours, schenktijden in paracommerciële instellingen en evenementen.

In zijn totaliteit scoort 4% van de gemeenten goed, 12% voldoende, 46% matig en 38% slecht op het onderdeel regelgeving (figuur 3.4). Bij vier gemeenten staan geen maatregelen in hun preventie- en handhavingsplan.

Figuur 3.4 Beoordeling kwaliteit regelgeving, in % (N=50)



Happy hours en paracommercie

Van de gemeenten die slecht scoren op het onderdeel regelgeving heeft 16% een maatregel op het gebied van happy hours en/of prijsacties in hun plan opgenomen. Deze percentages liggen bij de gemeenten die voldoende of goed scoren op respectievelijk 83% en 100%. Daarnaast hebben alle gemeenten die voldoende of goed scoren regels gesteld aan de schenktijden in de paracommercie. Dit geldt voor 47% van de gemeenten die slecht scoren en 83% van de gemeenten die matig scoren op dit onderdeel.

Evenementen en scholen

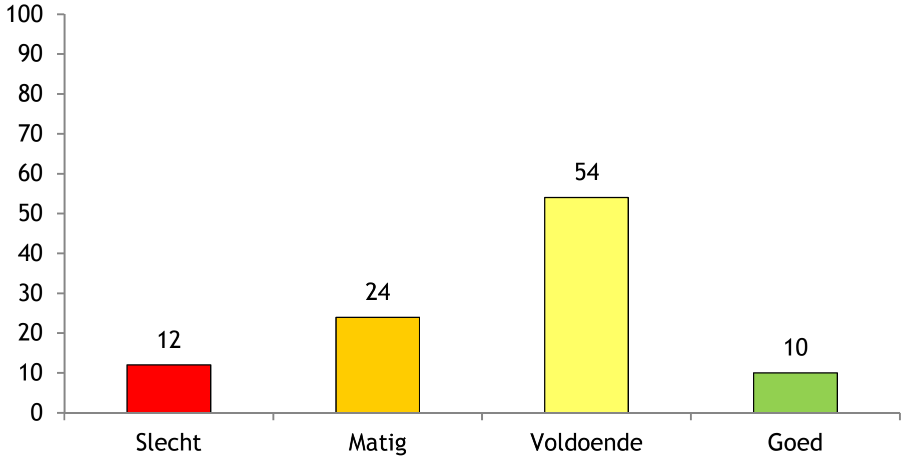
De DHW biedt gemeenten de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing van de DHW, zoals dat bij evenementen het geval is (artikel 35, lid 2). Dit kan door een ‘alcoholmodule’ in de aanvraag van de ontheffing mee te nemen. Met de alcoholmodule worden aanvragers verplicht om te omschrijven hoe ze op leeftijd (en zaken als dronkenschap) gaan controleren. Blijkt uit het toezicht en evaluatie van het evenement dat de alcoholmodule in de praktijk niet werkt dan wordt de ontheffing van de DHW het jaar erop gegund aan een andere ondernemer die de kans krijgt de naleving beter te organiseren. In 66% van de beoordeelde plannen is aangegeven dat de gemeente inderdaad gebruik maakt van de mogelijkheid voorwaarden te stellen aan het verlenen van een ontheffing van de DHW. De twee gemeenten die goed op het onderdeel regelgeving scoren doen dit overigens beide niet, terwijl de zes gemeenten die voldoende scoren dit allemaal wel in hun plan vermelden. Van de gemeenten die slecht of matig scoren geldt dit voor respectievelijk 47% en 78%.

Het stellen van interne regels op scholen in het voortgezet onderwijs staat bij 36% van de gemeenten in hun plan. Ook hier geldt weer dat de twee gemeenten die goed scoren dit niet hebben. Zowel van de gemeenten die voldoende scoren als van de gemeenten die slecht scoren heeft 32% de maatregel wel in hun plan staan. Bij de gemeenten die matig scoren ligt dit percentage op 43%.

3.5 Educatie

In deze paragraaf behandelen we het onderdeel educatie. De totaalscore op dit onderdeel is als volgt: 10% van de gemeenten scoort goed, 54% voldoende, 24% matig en 12% slecht (figuur 3.5). Eén gemeente heeft helemaal niks over educatie in het preventie- en handhavingsplan opgenomen, terwijl eveneens één gemeente de maximale score op dit onderdeel heeft behaald.[1]

Figuur 3.5 Beoordeling kwaliteit educatie, in % (N=50)



Preventie activiteiten dienen zich, naast de jongeren, te richten op de omgeving van de jongeren. Het gaat hierbij zowel om de sociale als de professionele omgeving van de jongeren, zoals alcoholverstrekkers, scholen en ouders. We zijn nagegaan in hoeverre gemeenten de preventie activiteiten voor de verschillende doelgroepen in hun plan hebben staan. Het blijkt dat 90% van alle gemeenten inderdaad verschillende doelgroepen onderscheidt. Alleen van de gemeenten die slecht scoren op het onderdeel educatie heeft 83% dit niet gedaan.

Alcoholverstrekkers

De zes gemeenten die slecht scoren hebben allemaal niets in hun plan staan over maatregelen gericht op het bekwamen van alcoholverstrekkers in het nemen van hun verantwoordelijkheid en het wegnemen van weerstand bij klanten. De gemeenten die voldoende of goed scoren hebben dit allemaal wel. Van alle gemeenten heeft 14% ervoor gekozen om bij herhaalde overtredingen training van het personeel verplicht te stellen dan wel als voorwaarde te stellen.

Scholen

Een derde (33%) van de gemeenten die slecht scoren geeft in hun plan aan scholen voor voortgezet onderwijs te adviseren ouders en leerlingen te informeren over de gevolgen van alcoholgebruik voor jongeren. In de overige drie kwaliteitscategorieën vermelden alle gemeenten dit in hun plan. Binnen veel gemeenten geven scholen

[1] Bij de onderdelen context, handhaving en regelgeving heeft geen enkele gemeente de maximale score behaald.

voorlichting aan ouders en leerlingen in het kader van het programma de Gezonde School en Genotmiddelen.

Ouders

Ouders denken veelal dat het gedrag van hun puber volledig wordt bepaald door peers (onder andere vrienden), terwijl zij wel degelijk ook zelf invloed hebben op het alcoholgebruik van hun kinderen.[2] De beschikbaarheid van alcohol in huis en het stellen van regels zijn geschikte instrumenten om alcoholgebruik tegen te gaan. Bijna alle gemeenten (92%) hebben in hun plan maatregelen opgenomen gericht op het verminderen van alcoholgebruik in de thuissituatie. Van de gemeenten die slecht scoren heeft 50% dit echter niet.

---

[2] Vorst, H. van der, Engels, R.C.M.E., Meeus, W., & Dekovic, M. (2006). Parental Attachment, Parental Control, and Early Development of Alcohol Use: A Longitudinal Study. Psychology of Addictive Behaviors , Vol. 20, No. 2, 107–116

4. AANVULLENDE ONDERDELEN

In dit hoofdstuk behandelen we enkele aanvullende onderdelen die gemeenten in hun preventie- en handhavingsplan kunnen opnemen. Allereerst bespreken we in hoeverre gemeenten beleid voeren ten aanzien van hokken en keten. Daarna gaan we in op het verbod op happy hours en prijsacties en de mogelijke effecten hiervan voor buurgemeenten.

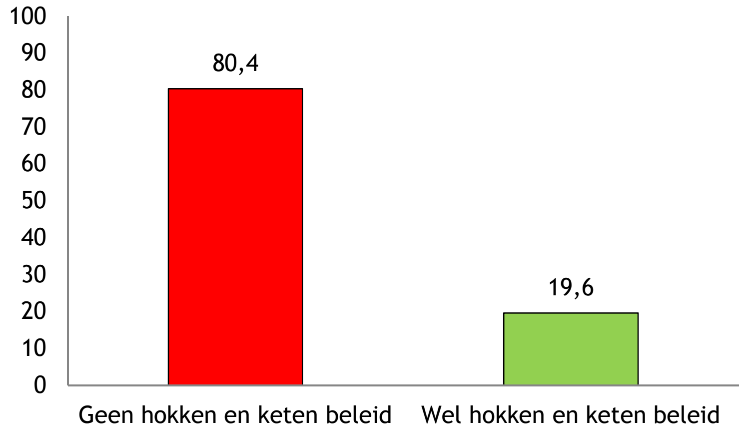
4.1 Hokken en keten

Aan gemeenten is onder meer gevraagd in hoeverre zij een beleid ten aanzien van hokken en keten voeren. Van alle 393 gemeenten hebben 382 (97,2%) deze vraag beantwoord. De overige 11 (2,8%) gemeenten hebben ondanks meerdere pogingen binnen de onderzoeksperiode geen duidelijkheid kunnen verschaffen over het feit of de gemeente nu wel of geen hokken- en ketenbeleid heeft.

Gemeenten met beleid

Van de 382 gemeenten waarvan we informatie hebben gekregen hebben 75 (19,6%) een beleid op het gebied van hokken en keten (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Gemeenten die een hokken en keten beleid hebben, in % (n=382)



In 54 (72,0%) van de 75 gemeenten met een beleid is bij de ambtenaar ook bekend dat er hokken en keten voorkomen in de gemeente. Bij 11 (14,6%) van deze 75 gemeenten geeft de ambtenaar aan dat er geen hokken en keten in de gemeente voorkomen, terwijl bij tien (13,3%) van de 75 gemeenten de ambtenaar zegt niet te weten of er hokken en keten in de gemeente zijn.

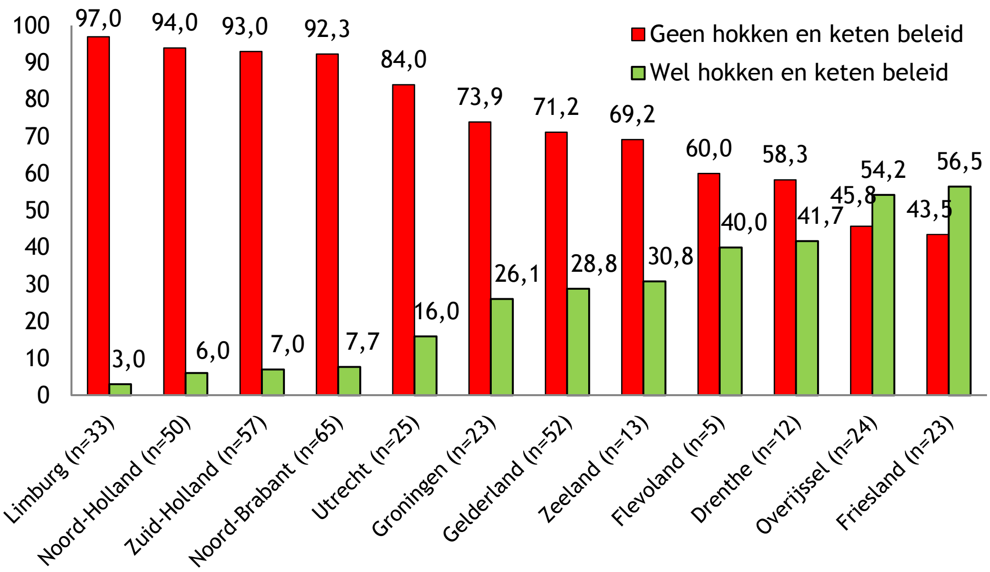
Van de 307 gemeenten die geen hokken en keten beleid hebben, zijn in 36 (11,7%) gemeenten volgens de betrokken ambtenaar wel hokken en keten aanwezig. Zowel

deze ambtenaren als ambtenaren van de overige gemeenten zonder beleid op het gebied van hokken en keten noemen hiervoor als voornaamste reden dat ze er momenteel geen last van hebben. Stedelijke gemeenten lopen daarnaast tegen het feit aan dat door de fusie met enkele plattelandsgemeenten ze opeens hokken en keten in hun gemeente hebben. Het opstellen van een hokken en keten beleid heeft vervolgens niet meteen de hoogste prioriteit.

Provincie

In figuur 4.2 is per provincie weergegeven hoeveel van de 382 gemeenten een hokken en keten beleid hebben. In Friesland hebben verhoudingsgewijs de meeste gemeenten een hokken en keten beleid. Het gaat om 13 (56,5%) van de 23 gemeenten. In Limburg hebben naar verhouding de minste gemeenten een hokken en keten beleid. Bij één (3,0%) van de 33 gemeenten in deze provincie is dit het geval.

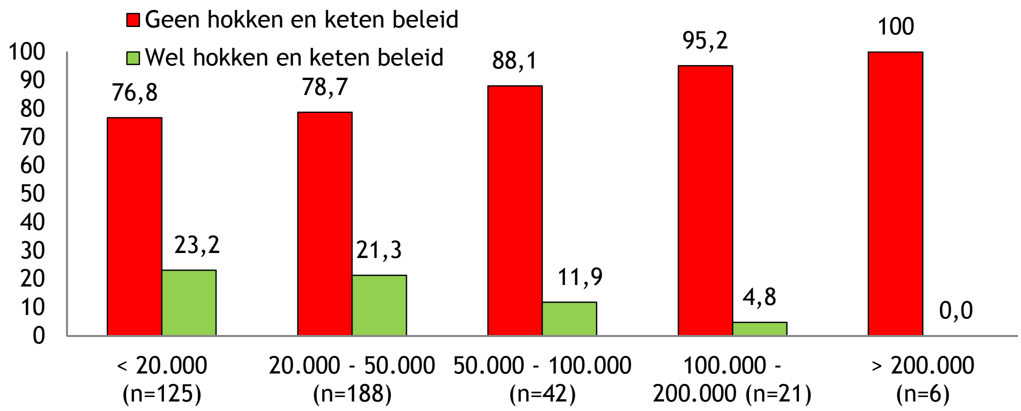
Figuur 4.2 Gemeenten die een hokken en keten beleid hebben, per provincie in % (n=382)



Gemeentegrootte

Verder is onderscheid gemaakt tussen gemeenten op basis van het inwonertal. Zoals te zien is in figuur 4.3 hebben kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) relatief vaker een hokken en keten beleid (23,2%) dan grotere gemeenten. De grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) die geven allemaal (100%) aan geen beleid op dit gebied te voeren. Er lijkt hier een patroon in te zitten: des te meer inwoners een gemeente heeft, des te kleiner de kans dat de gemeente een hokken of keten beleid voert en andersom.

Figuur 4.3 Gemeenten die een hokken en keten beleid hebben, naar inwonertal in % (n=382)



Hokken en keten in het preventie- en handhavingsplan

Zoals gezegd hebben 75 van de 382 gemeenten een hokken en keten beleid. Van deze 75 gemeenten hebben 62 (88,0%) dit beleid opgenomen in het preventie- en handhavingsplan. De overige 13 gemeenten (12,0%) hebben het hokken en keten beleid in een ander beleidsstuk opgenomen. Voor negen (69,2%) van deze 13 gemeenten geldt dat zij het hokken en keten beleid niet in het preventie- en handhavingsplan hebben kunnen opnemen, omdat zij (nog) geen plan hebben.

Niet alle gemeenten die in het preventie- en handhavingsplan aandacht aan hokken en keten besteden hebben daadwerkelijk een beleid op dit gebied. Van de 140 gemeenten die in het preventie- en handhavingsplan iets zeggen over hokken en keten voeren 78 (55,7%) geen hokken en keten beleid (tabel 4.1). In het preventie- en handhavingsplan is in deze gevallen bijvoorbeeld opgenomen dat de gemeente heeft overwogen beleid op het gebied van hokken en keten te voeren, maar uiteindelijk besloten heeft dit niet te doen.

Tabel 4.1 Gemeenten die een hokken en keten beleid hebben en in het preventie en handhavingsplan iets zeggen over hokken en keten, in absolute aantallen (n=382)

		Opgenomen in preventie- en handhavingsplan		Totaal
		Ja	Nee	
Heeft een hokken en keten beleid	Ja	62	13	75
	Nee	78	229	307
	Totaal	140	242	382

4.2 Happy hours en prijsacties

In deze paragraaf gaan we in op het verbod op happy hours en prijsacties die gemeenten kunnen opnemen in het preventie- en handhavingsplan. Met happy hours worden verboden in de horeca bedoeld, terwijl een verbod op prijsacties betrekking heeft op de detailhandel.

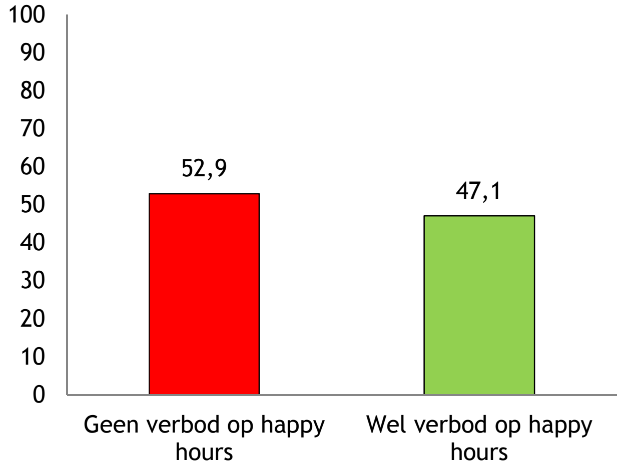
Van alle 393 gemeenten hebben 384 (97,7%) antwoord gegeven op de vraag of zij een verbod op happy hours hanteren. De vraag over prijsacties is door 381 (97,0%) van

alle 393 gemeenten beantwoord. Net als bij de vraag over het hokken en keten beleid geldt dat de overige gemeenten (respectievelijk negen en 12) ondanks meerdere pogingen binnen de onderzoeksperiode geen duidelijkheid hebben kunnen verschaffen over het feit of de gemeente nu wel of geen verbod op happy hours en/of prijsacties heeft.

Gemeenten met een verbod op happy hours

Van de 384 gemeenten die de vraag over happy hours hebben beantwoord hanteren 181 (47,1%) een verbod op happy hours (figuur 4.4).

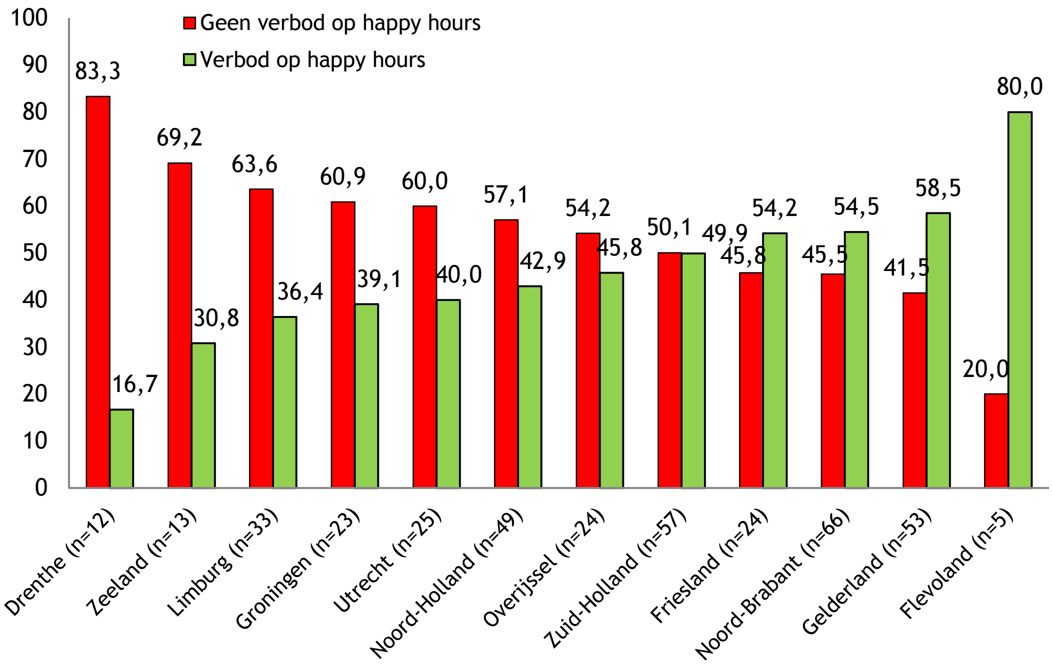
Figuur 4.4 Gemeenten die een verbod op happy hours hebben, in % (n=384)



Provincies

In figuur 4.5 is per provincie het aantal gemeenten weergeven dat een verbod op happy hours hanteert. Het blijkt dat in Flevoland naar verhouding de meeste gemeenten een verbod op happy hours hebben. Het gaat om vier (80,0%) van de vijf gemeenten. In de provincie Drenthe hebben verhoudingsgewijs de minste gemeenten een dergelijk verbod, namelijk twee (16,7%) van de 12 gemeenten.

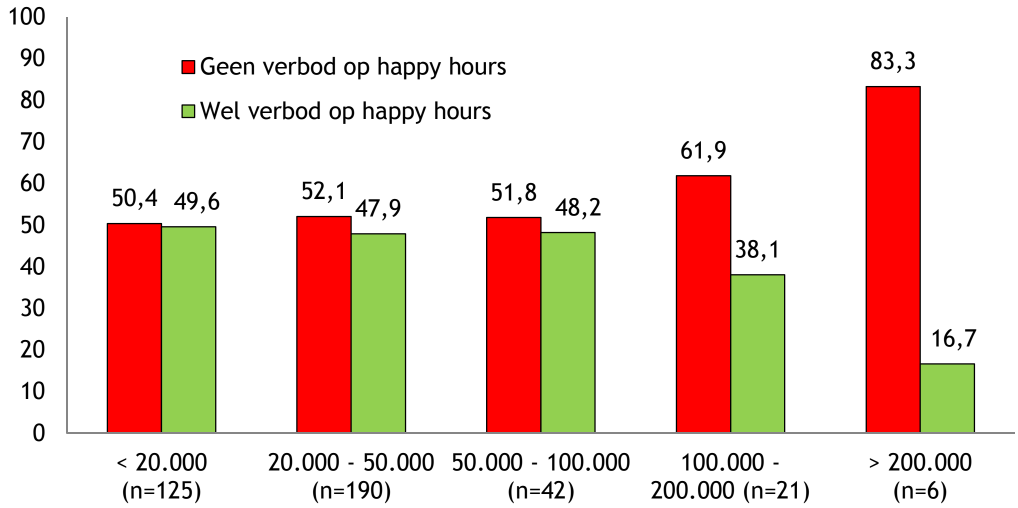
Figuur 4.5 Gemeenten die een verbod op happy hours hebben, per provincie in % (n=384)



Gemeentegrootte

Ook voor het verbod op happy hours is een onderverdeling gemaakt naar de grootte van de gemeente op basis van het aantal inwoners. De kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) hanteren het vaakst een verbod op happy hours (figuur 4.6). Van de 125 gemeenten hebben 62 (49,6%) een dergelijk verbod. De grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) hanteren naar verhouding met 16,7% het minst vaak een verbod op happy hours.

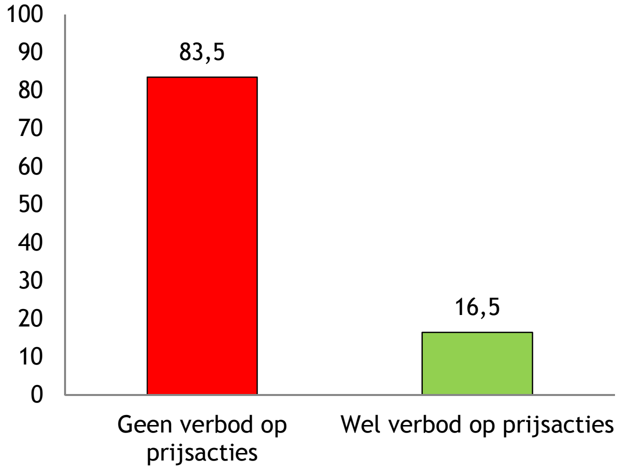
Figuur 4.6 Gemeenten die een verbod op happy hours hebben, naar inwonertal in % (n=384)



Gemeenten met een verbod op prijsacties

Veel minder gemeenten hanteren een verbod op prijsacties (bijvoorbeeld in de detailhandel). Dit geldt voor 63 (16,5%) van de 381 gemeenten (figuur 4.7).

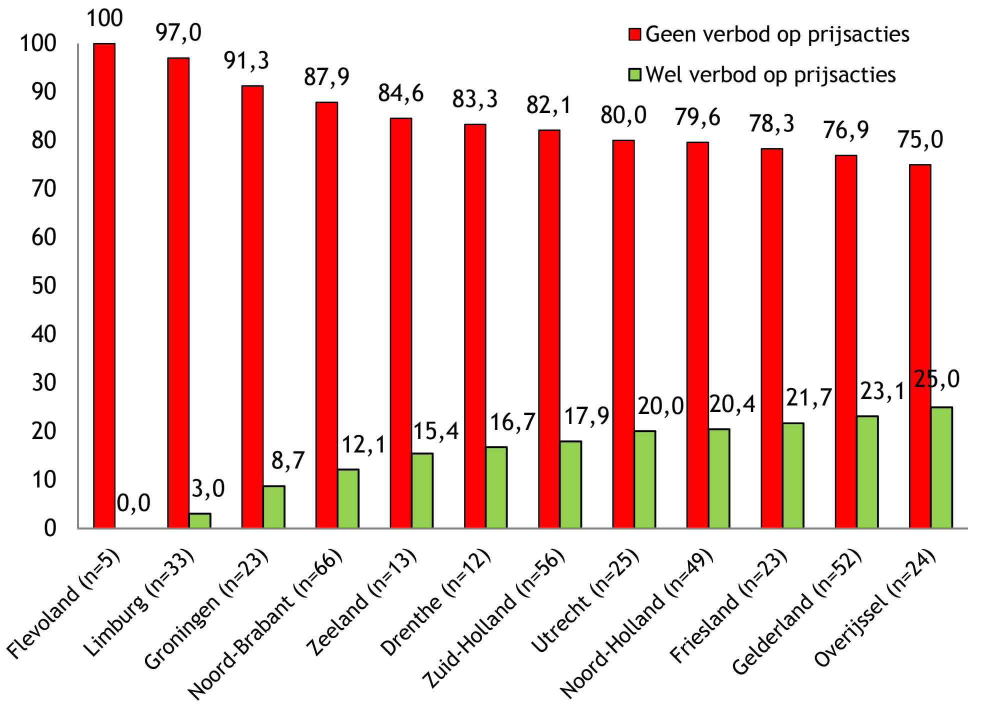
Figuur 4.7 Gemeenten die een verbod op prijsacties hebben, in % (n=381)



Provincies

In Overijssel blijken relatief de meeste gemeenten te zijn die een verbod op prijsacties hanteren (figuur 4.8). Het gaat om zes (25,0%) van de 24 gemeenten. In Flevoland hanteert geen enkele gemeente (0,0%) een verbod op prijsacties.

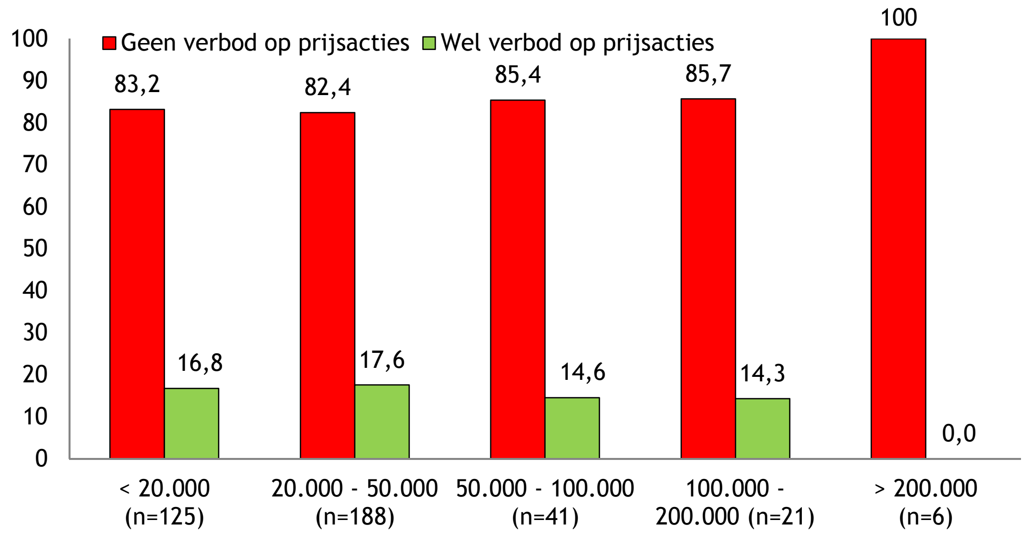
Figuur 4.8 Gemeenten die een verbod op prijsacties hebben, per provincie in % (n=381)



Gemeentegrootte

Verder blijkt geen enkele van de grootste gemeenten een verbod op prijsacties te hanteren (figuur 4.9). Met 17,6% worden deze verboden het vaakst opgenomen door gemeenten met tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.

Figuur 4.9 Gemeenten die een verbod op prijsacties hebben, naar inwonertal in % (n=381)



Buurgemeenten

Aan alle 195 gemeenten die aangeven dat zij een verbod op happy hours en/of prijsacties hanteren is gevraagd of hierdoor problemen ontstaan met buurgemeenten. Bij één gemeente hebben buurgemeenten mogelijk last van het verbod op happy hours en/of prijsacties. Dit kan volgens deze gemeente wellicht verholpen worden door een regionale benadering. Er is daarom vervolgens gebeld met de vier buurgemeenten van deze gemeente. Alle vier geven aan dat zij niet bekend zijn met problemen als gevolg van het verbod op happy hours in de buurgemeente. Overigens geven sommige gemeenten die een verbod op happy hours en/of prijsacties hanteren aan dat de eventuele problemen met buurtgemeenten worden voorkomen door regionale afspraken.

5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies van de inventarisatie van de preventie- en handhavingsplannen van de Drank- en Horecawet (DHW). Hiervoor hebben we in februari en maart 2015 de volgende activiteiten ondernomen: raadplegen database CCV; zoeken op internet; en telefonisch contact met gemeenten. Op soortgelijke wijze zijn we nagegaan of gemeenten een beleid voeren op het gebied van hokken en keten. Het checken van de inhoud van de plannen hebben we gedaan met behulp van een checklist, terwijl we voor de beoordeling van de kwaliteit een kwaliteitsmeter hebben opgesteld en toegepast. De conclusies worden puntsgewijs weergegeven aan de hand van de vooraf opgestelde onderzoeksvragen, onderverdeeld naar inhoud, kwaliteit en aanvullende onderdelen. Voor de onderwerpen inhoud en aanvullende onderdelen hebben we contact gehad met alle 393 Nederlandse gemeenten, terwijl we de kwaliteit van de plannen hebben beoordeeld voor een aselecte representatieve steekproef van 50 gemeenten.

5.1 Inhoud

- *Hoeveel gemeenten hebben hun preventie- handhavingsplan inmiddels vastgesteld?*
- *Zijn de in de wet verplichte onderdelen opgenomen in het plan (artikel 43a DHW)?*

- Van alle 393 Nederlandse gemeenten hebben 316 (80,4%) inmiddels een preventie- en handhavingsplan vastgesteld. Bij de overige 77 gemeenten (19,6%) is dit (nog) niet het geval. Het eerst genoemde percentage is beduidend hoger dan in juli 2014. Toen hadden 117 (44%) van de 266 ondervraagde gemeenten een preventie- en handhavingsplan.
- In Flevoland, Zeeland en Utrecht hebben (bijna) alle gemeenten het plan vastgesteld (respectievelijk 100%, 96,3% en 96,2%). In Limburg, Drenthe en Noord-Holland hebben naar verhouding de minste gemeenten het plan vastgesteld (respectievelijk 60,6%, 66,7% en 70,6%).
- De zes grootste Nederlandse gemeenten hebben alle een preventie- en handhavingsplan. De categorie met middelgrote gemeenten (50.000 - 100.000 inwoners) bevat relatief de meeste gemeenten die het plan nog niet hebben vastgesteld (22,7%).
- Van de 316 gemeenten met een plan hebben 193 gemeenten (61,1%) alle vier wettelijk verplichte onderdelen (doelstellingen, uitgangspunten en onderbouwing van het beleid, handhavingsbeleid en –acties en te behalen resultaten) in hun plan vermeld. Twee gemeenten (0,6%) hebben geen enkel verplicht onderdeel in hun plan opgenomen.

- De doelstellingen van het beleid worden van de vier wettelijk verplichte onderdelen het vaakst door gemeenten in het plan vermeld (96,2%), terwijl de te behalen resultaten het minst vaak in de preventie- en handhavingsplannen zijn opgenomen (69,0%).
- Voor de overige onderdelen uit het ‘Model preventie- en handhavingsplan’ geldt dat 178 (56,4%) van de 316 gemeenten met een plan een volledige omschrijving geven van de probleemanalyse. De uitgangspunten en onderbouwing van het beleid zijn bij 227 (71,8%) van de 316 gemeenten duidelijk in het plan vermeld, terwijl in 210 (66,4%) van de 316 plannen de beleidsdoelgroep en -setting worden onderscheiden.
- Van de 316 gemeenten met een plan stellen 161 (50,9%) bij evenementen aanvullende eisen voor een ontheffing van de Drank- en Horecawet. Voor 177 (56%) van deze 316 gemeenten geldt dat zij de schenktijden van de paracommercie beperken.

5.2 Kwaliteit

- *Wat is de kwaliteit van de vastgestelde plannen?*

- Van de op kwaliteit beoordeelde plannen is slechts één plan (2%) als goed beoordeeld, terwijl tien (20%) tot de categorie voldoende behoren. De overige plannen zijn van matige (64%) dan wel slechte (14%) kwaliteit.
- Het verschil tussen de plannen die voldoende of goed zijn en de plannen die matig of slecht scoren heeft vooral te maken met de mate van uitwerking. In de matige of slechte plannen zijn de verschillende onderdelen meestal zeer globaal uitgewerkt en wordt niet duidelijk beschreven wat de gemeenten daadwerkelijk van plan zijn te gaan doen in het kader van preventie en handhaving. In de plannen die voldoende of goed scoren is dit wel het geval.
- Het onderdeel educatie is door de gemeenten in het algemeen het beste uitgewerkt. Ruim de helft (54%) van de gemeenten heeft hierop een voldoende behaald, terwijl 10% goed scoort. Eén gemeente heeft op dit onderdeel zelfs de maximale score gehaald. De goede score op dit onderdeel wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt doordat gemeenten enkele jaren geleden al een alcoholpreventieplan hebben opgesteld. Een groot deel van dit plan komt terug in het onderdeel educatie.
- Met name op het onderdeel regelgeving is de kwaliteit laag. Zo scoort 38% van de gemeenten slecht op dit onderdeel en 46% matig. Het percentage gemeenten die voldoende of goed scoren ligt op respectievelijk 12% en 4%. Vier gemeenten hebben zelfs helemaal geen maatregelen in hun plan opgenomen.
- Op het onderdeel handhaving zijn de scores als volgt: 8% goed; 28% voldoende; 40% matig; en 24% slecht. De gemeenten die voldoende of goed scoren maken vaker een inventarisatie van de hotspots in hun gemeente. Tevens stellen zij vaker handhavingsprioriteiten op en staat in hun plan vaker een uitgebreid overzicht van welke actie c.q. maatregel wordt ondernomen bij welke overtreding.

- Geen enkele gemeente scoort op het onderdeel context goed. De percentages op de andere categorieën zijn: 20% slecht; 52% matig; en 28% voldoende. De gemeenten die slecht of matig scoren beschrijven minder vaak en/of minder uitgebreid de huidige situatie van het alcoholgebruik onder jongeren en het naleefniveau voor het verstrekken van alcoholhoudende dranken. Daarnaast hebben zij minder doelstellingen in hun plannen opgenomen.

5.3 Aanvullende onderdelen

- *In hoeverre voeren gemeenten beleid op het gebied van hokken en keten?*
- *Maken gemeenten gebruik van de optionele bepalingen tot verbod op happy hours en/of prijsacties (artikel 25d DHW)?*
- *Indien gemeenten een verbod op prijsacties hanteren, levert dit problemen op met buurgemeenten? Zo ja, zou dat effect vermeden kunnen worden met een meer regionale benadering?*

- Van de 382 gemeenten waarvan we informatie hebben gekregen hebben 75 (19,6%) een beleid op het gebied van hokken en keten. In Friesland hebben verhoudingsgewijs de meeste gemeenten (56,5%) een beleid, terwijl in Limburg naar verhouding de minste gemeenten (3,0%) een hokken en keten beleid hebben.
- Verder hebben de kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) relatief vaker een hokken en keten beleid (23,2%) dan de grotere gemeenten. De grootste gemeenten (meer dan 200.000 inwoners) geven allemaal (100%) aan geen hokken en keten beleid te hebben.
- Van de 384 gemeenten die de vraag over happy hours in de horeca hebben beantwoord hanteren 181 (47,1%) een verbod hierop. Het blijkt dat in Flevoland naar verhouding de meeste gemeenten een verbod op happy hours hebben (80,0%), terwijl in de provincie Drenthe verhoudingsgewijs de minste gemeenten een dergelijk verbod hanteren (16,7%).
- De kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) hanteren het vaakst een verbod op happy hours (49,6%). Het minst vaak worden verboden op happy hours gehanteerd door de grote gemeenten met meer dan 200.000 inwoners (16,7%).
- Een verbod op prijsacties (bijvoorbeeld in de detailhandel) is in 63 (16,5%) van de 381 gemeenten van kracht. In Overijssel zijn de meeste gemeenten met een verbod op prijsacties (25,0%). In Flevoland hanteert geen enkele gemeente (0,0%) een dergelijk verbod.
- Eén gemeente zegt dat de buurgemeenten mogelijk last hebben van het verbod op happy hours en/of prijsacties. Geen van de buurgemeenten geeft echter aan dat zij problemen ervaren als gevolg van het verbod op happy hours van deze gemeente.

5.4 Ten slotte

- Alhoewel het merendeel van de Nederlandse gemeenten inmiddels een preventie- en handhavingsplan heeft, is de kwaliteit ervan over het algemeen matig.
- De matige kwaliteit van de plannen komt vooral naar voren in de uitwerking ervan. In het algemeen kan worden gesteld dat hoe concreter zaken moeten worden uitgewerkt, hoe minder gemeenten dat hebben gedaan.
- Waarschijnlijk nog belangrijker is echter hoe de uitvoering van wat in het plan staat beschreven in de praktijk verloopt. Het verdient dan ook aanbeveling dit op termijn na te (laten) gaan.

COLOFON

Postadres
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail info@intraval.nl

www.intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 68
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

Maart 2015

TEKST	B. Bieleman, A. Kruize, R. Mennes
OPDRACHTGEVER	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
OPMAAK	M. Haaijer
OMSLAG	E. Cusiel
DRUK	Copy-Copy Groningen
ISBN	978 90 8874 193 7

INTRAVAL
Onderzoek en Advies